

Veiligheidsregio Drenthe

Integrale eindrapportage kwaliteitstoets Brandweer Drenthe
28 november 2012

Twynstra Gudde

ADVISEURS EN MANAGERS

Veiligheidsregio Drenthe

Stationsplein 1
Postbus 907
3800 AX Amersfoort
Telefoon 033 4677777
www.twynstragudde.nl

Integrale eindrapportage kwaliteitstoets Brandweer Drenthe

mevrouw M. (Mirjam) Brussen
de heer S. (Sander) Bos
de heer J. (Joep) Rozendal
de heer L. (Leo) Zaal (tot 1 oktober 2012)

Amersfoort, 28 november 2012
WO-1211-0527-mdp

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding afname kwaliteitstoets	1
1.2	Doelstelling afname kwaliteitstoets	1
1.3	Aanpak afname kwaliteitstoets	2
1.4	Leeswijzer	3
2	Gehanteerde criteria en normering	4
2.1	Kwaliteitstoets afgeleid van wettelijke taken	4
2.2	Bestuurlijke hoofdvragen	5
2.3	Kwaliteitscriteria	5
2.4	Normering kwaliteitscriterium	7
2.5	Score kwaliteitscriterium	7
3	Bevindingen kwaliteitstoets brandweezorg	8
3.1	Algemene indruk	8
3.2	Totaalscore	9
3.3	Score per onderdeel	10
3.4	Verbeterpunten	12
3.5	Aandachtspunten	15
4	Conclusies en aanbevelingen	18
4.1	Conclusies	18
4.2	Aanbevelingen	19
	Bijlagen	
1.	Gemeentelijke kwaliteitstoets (criteria en normering)	
2.	Regionale kwaliteitstoets (criteria en normering)	

1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de aanleiding en de aanpak van de kwaliteitstoets voor de brandweer Drenthe toegelicht.

1.1 Aanleiding afname kwaliteitstoets

Medio 2011 heeft het bestuur van de veiligheidsregio Drenthe besloten om de brandweezorg in Drenthe per 1 januari 2014 te regionaliseren. Dit betekent dat de lokale brandweezorg wordt ontvlochten uit de twaalf gemeentelijke organisaties en fuseert met de sector brandweer van de Hulpverleningsdienst Drenthe (HVD).

Het Algemeen Bestuur van de veiligheidsregio Drenthe wil de overgang van de brandweerkorpsen zorgvuldig en transparant laten plaatsvinden. Daartoe is kennis nodig van de prestaties van de brandweer, de geleverde brandweezorg en de staat van de brandweerorganisatie.

In een themabijeenkomst met het Algemeen Bestuur van de veiligheidsregio Drenthe op 28 maart 2012 is gesproken over het afnemen van een kwaliteitstoets van de (basis)brandweezorg per gemeente en de sector brandweer binnen de HVD. Op deze manier wordt inzichtelijk wat de kwaliteit van de brandweer is en kan het bestuur zorgvuldige afspraken maken over de overdracht van brandweertaken. De overdracht van de gemeentelijke brandweer naar de veiligheidsregio Drenthe vindt daarmee op een open en transparante manier plaats. Binnen het bestuur kunnen vervolgens gerichte afspraken worden gemaakt over het aanpakken van eventuele verbeterpunten in de uitvoering of organisatie. Naar aanleiding van deze themabijeenkomst is aan Twynstra Gudde (TG) de opdracht verstrekt deze kwaliteitstoets voor Drenthe op te stellen en uit te voeren. Deze voorliggende rapportage bevat het eindresultaat van de kwaliteitstoets.

1.2 Doelstelling afname kwaliteitstoets

Het doel van de afname van de kwaliteitstoets is om inzicht te krijgen in het kwaliteitsniveau van de (basis)brandweezorg op alle onderdelen van de veiligheidsketen (risicobeheersing, incidentbeheersing en bedrijfsvoering) die de gemeentelijke brandweerorganisaties en de regionale brandweer Drenthe op dit moment bieden.

De uitkomsten voorzien bestuurders van informatie over de kwaliteit van de brandweezorg en bieden daarmee antwoord op de vraag of kwaliteit eventueel een belemmering zou kunnen vormen bij de voorgenomen fusie tot één brandweerorganisatie.

Ondanks dat in Drenthe door de gemeentelijke brandweerkorpsen wordt samengewerkt met andere brandweerkorpsen in districten, is deze kwaliteits-toets per gemeente afgenomen. Bij de regionalisering gaat tenslotte de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de lokale brandweezorg per gemeente over naar de veiligheidsregio Drenthe. Een overzicht van de inspanningen, overeenkomsten en verschillen per gemeente is om die reden gewenst.

1.3 Aanpak afname kwaliteitstoets

De kwaliteitstoets bestaat uit de volgende onderdelen:

Fase 1: het opstellen van het plan van aanpak en het normenkader

Gestart is met het opstellen van een plan van aanpak waarin de kwaliteitscriteria en normen staan beschreven, als ook de wijze waarop de kwaliteitstoets wordt afgenomen. De kwaliteitscriteria en normen zijn in onderling overleg opgesteld met de adviseur kwaliteitszorg van de HVD en besproken in het RMT brandweer (regionaal commandant en (district)commandanten). De gemeentelijke brandweerkorpsen vervullen andere taken dan de regionale brandweer. Om recht te doen aan deze verschillen is een kwaliteitstoets opgesteld voor de gemeenten, en een kwaliteitstoets voor de regionale brandweer.

Vervolgens zijn het plan van aanpak en de kwaliteitstoets besproken in de stuurgroep regionalisering en definitief vastgesteld in het Algemeen Bestuur van 20 juni 2012. Per brief zijn de burgemeester en gemeentesecretaris van elke gemeente geïnformeerd over de afname van de kwaliteitstoets.

Fase 2: het uitvoeren van de kwaliteitstoets

Op 25 juni 2012 heeft een kick-off bijeenkomst plaatsgevonden met de leden van het RMT brandweer. De procesgang en gevraagde inzet van de commandanten zijn aan de orde geweest ter voorbereiding op de daadwerkelijke afname van de kwaliteitstoets. In juli en augustus 2012 hebben de gesprekken plaatsgevonden door twee adviseurs van Twynstra Gudde en de adviseur kwaliteitszorg van de HVD Drenthe. Tijdens de afname is elk kwaliteitscriterium doorlopen en zijn onderbouwing en bewijslast ingezien.

Op basis van de gesprekken zijn de verkregen gegevens samengevat in een brief per gemeente en een brief voor de sector brandweer van de HVD waarbij de ingevulde kwaliteitstoets als bijlage is toegevoegd. Na verificatie bij de commandanten zijn de resultaten verstuurd aan de burgemeesters en de gemeentesecretarissen.

Fase 3: het terugkoppelen van de individuele resultaten

De resultaten per gemeente zijn vervolgens teruggekoppeld aan de burgemeesters (en gemeentesecretaris) in aanwezigheid van de (districts)commandant. De uitkomsten van de kwaliteitstoets van de sector brandweer van de HVD is teruggekoppeld in een gesprek met het Dagelijks Bestuur van de veiligheidsregio Drenthe en de regionaal commandant.

Fase 4: het voorbereiden en uitvoeren van een gezamenlijke terugkoppeling

Op basis van alle individuele kwaliteitstoetsen per gemeente en van de sector brandweer van de HVD is een gemeenschappelijk beeld opgesteld voor de hele regio Drenthe. Het eindbeeld is besproken in het RMT om hen te vragen of zij zich herkennen in de uitkomst. Vervolgens zijn de gemeenschappelijke resultaten teruggekoppeld aan de stuurgroep regionalisering op 4 oktober 2012. In het Dagelijks Bestuur van 29 oktober en 21 november jl. zijn de resultaten en de verdere procesgang besproken ter voorbereiding op het besloten Algemeen Bestuur van 27 november 2012. Tijdens de bijeenkomst van het Algemeen Bestuur is gesproken over de betekenis van de resultaten, de aandachtspunten en de mogelijkheden die er zijn om tot de gewenste verbeteringen te komen. Er is gewerkt aan een zorgvuldige benadering met als doel de ingezette beweging tot regionalisering te versterken.

Fase 5: het opstellen van een eindrapportage

Tot slot is de voorliggende geïntegreerde eindrapportage opgesteld waarin de resultaten zijn opgenomen, als ook de conclusies en aanbevelingen ten aanzien van de kwaliteit van de brandweezorg en brandweerorganisatie.

1.4 Leeswijzer

Dit eindrapport kent de volgende indeling:

- hoofdstuk 2: gehanteerde criteria en normen
- hoofdstuk 3: bevindingen kwaliteitstoets brandweezorg
- hoofdstuk 4: conclusies en aanbevelingen.

2 Gehanteerde criteria en normering

In dit hoofdstuk worden de gehanteerde kwaliteitscriteria en normering toegelicht.

2.1 Kwaliteitstoets afgeleid van wettelijke taken

De kwaliteitstoets is opgesteld op basis van de wettelijke taken die de brandweer hoort uit te voeren conform de Wet veiligheidsregio's.

Het college van burgemeester en wethouders is ondermeer belast met de organisatie van de brandweezorg (artikel 2). Tot de brandweezorg behoren (artikel 3, lid 1):

- het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, het beperken van brandgevaar, het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand en al hetgeen daarmee verband houdt
- het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand.

De colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten die behoren tot een regio, treffen een gemeenschappelijke regeling, waarbij een openbaar lichaam wordt ingesteld met de aanduiding: veiligheidsregio (artikel 9). De door het bestuur van de veiligheidsregio ingestelde brandweer voert in ieder geval de volgende taken uit: (artikel 25, lid 1)

- het voorkomen, beperken en bestrijden van brand
- het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand
- het waarschuwen van de bevolking
- het verkennen van gevaarlijke stoffen en het verrichten van ontsmetting; het adviseren van andere overheden en organisaties op het gebied van de brandpreventie, brandbestrijding en het voorkomen, beperken en bestrijden van ongevallen met gevaarlijke stoffen.

Tot 1 januari 2014 bestaat de mogelijkheid dat de colleges van burgemeester en wethouders een gemeentelijke brandweer in stand houden (conform artikel 26). De brandweer heeft in dat geval de volgende taken:

- het voorkomen, beperken en bestrijden van brand
- het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand

- de regionale brandweer voert tevens taken uit bij rampen en crises in het kader van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing¹.

De veiligheidsregio Drenthe kent op dit moment (tot 1 januari 2014) een regionale brandweer en gemeentelijke brandweerkorpsen. Het takenpakket van de brandweer is zowel op regionaal als lokaal niveau te verdelen in drie hoofdtaken, te weten: risicobeheersing, incidentbeheersing en bedrijfsvoering.

2.2 Bestuurlijke hoofdvragen

Op basis van deze hoofdtaken is een drietal bestuurlijke hoofdvragen geformuleerd voor zowel de gemeentelijke als regionale kwaliteitstoets.

Onderdeel	Bestuurlijke hoofdvraag
Risicobeheersing	In welke mate zijn de aanwezige risico's bekend en indien nodig adequaat afgedekt met preventieve maatregelen?
Incidentbeheersing	In welke mate is de brandweer voldoende voorbereid op haar taak en is zij in staat haar taak op een adequate wijze uit te voeren en af te handelen?
Bedrijfsvoering	In welke mate is de bedrijfsvoering van de brandweer efficiënt en effectief georganiseerd?

2.3 Kwaliteitscriteria

Om een oordeel te kunnen geven over deze bestuurlijke hoofdvragen zijn deze uitgesplitst in 48 kwaliteitscriteria die terug te vinden zijn in de door de overheid vastgestelde kaders, denk bijvoorbeeld aan wetgeving, leidraden, handreikingen en handboeken. Ook zijn kwaliteitscriteria opgenomen die binnen de regio Drenthe van belang worden geacht zoals onderwerpen die relevant zijn in het kader van de regionalisering en onderwerpen die gelden als algemene verplichting van een werkgever om zorg te dragen voor de veiligheid van het personeel. De kwaliteitscriteria vormen samen een op maat gemaakt bestuurlijk instrument voor de veiligheidsregio Drenthe en zijn voorafgaand aan de kwaliteitsmeting bestuurlijk vastgesteld.

Onderdeel	Aantal criteria Gemeenten	Aantal criteria Regionaal
Risicobeheersing	6	6
Incidentbeheersing	23	24
Bedrijfsvoering	19	18
<i>Totaal</i>	<i>48</i>	<i>48</i>

¹ De taken die de regionale brandweer hoort uit te voeren bij rampen en crises zijn niet meegenomen in deze kwaliteitstoets.

Bij de totstandkoming van de criteria zoals in deze toetsen zijn opgenomen, is het van belang om enkele zaken op te merken, te weten:

- er is gekozen voor 48 criteria om de omvang van de kwaliteitstoets overzichtelijk te houden. De 48 criteria geven een goede indruk van de kwaliteit van de brandweezorg, maar deze toets betreft geen wetenschappelijk onderzoek of inspectierapport waarin heel gedetailleerd onderzoek is gedaan. Ter vergelijking, het normenboek brandweezorg (NVBR, 2006) bestaat uit meer dan 200 criteria op de bovengenoemde onderdelen
- de gemeentelijke brandweerkorpsen vervullen andere taken dan de regionale brandweer. Om recht te doen aan deze verschillen is één kwaliteitstoets voor de gemeenten en één kwaliteitstoets voor de regionale brandweer opgesteld. Een aantal kwaliteitscriteria is overeenkomstig en vergelijkbaar, maar er zijn ook andere kwaliteitscriteria opgenomen die specifiek zijn voor of de gemeentelijke of regionale kwaliteitstoets.
- verder geldt – zoals bij alle kwaliteitsonderzoeken – dat sommige criteria gemakkelijker te meten zijn dan andere criteria. Het beoordelen van de aanwezigheid van planvorming is eenvoudiger, dan het beoordelen van de aanwezigheid van al het benodigde materiaal voor de brandweezorg. Door middel van het inzien van relevante documentatie, evenals het doorvragen op de manier waarop de uitvoering plaatsvindt, is dit zo goed mogelijk ondervangen
- de gekozen normen gaan over de kwaliteit van de brandweezorg. Er is gekeken naar de aanwezigheid van planvorming en de manier waarop in de praktijk uitvoering wordt gegeven aan taken. Er is geen koppeling gemaakt tussen de kwaliteit van de brandweezorg en de kosten die daarmee gepaard gaan. De kwaliteitstoets is alleen bedoeld om inzicht te krijgen in de kwaliteit van de brandweezorg
- de gemeenten kennen allemaal een ander risicoprofiel. De gemeenten zijn om die reden niet zo maar vergelijkbaar met elkaar. Tijdens de afname van de kwaliteitstoets is rekening gehouden met de verschillen in het risicoprofiel zodat een onderlinge vergelijking mogelijk wordt
- de gekozen kwaliteitscriteria zijn niet geprioriteerd. In deze kwaliteitstoets wordt aan elk criterium evenveel waarde toegekend. In de conclusies en aanbevelingen wordt een onderscheid gemaakt tussen hoge en minder hoge prioriteiten.

Voor meer informatie over de kwaliteitscriteria zelf wordt verwezen naar de gemeentelijke en regionale kwaliteitstoets die als bijlage 1 en 2 zijn toegevoegd bij deze rapportage.

2.4 Normering kwaliteitscriterium

Voor elk kwaliteitscriterium wordt een norm gehanteerd. Bij het opstellen van de norm voor elk criterium is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de normeringen die zijn vastgelegd in de geldende kaders (bijvoorbeeld vanuit de NVBR). Waar deze ontbreken of onduidelijk zijn, is dit kader aangevuld met normen die voortvloeien uit de wijze hoe met kwaliteitszorg wordt omgegaan. De cirkel van Deming 'Plan-Do-Check-Act' wordt dan toegepast.

Elk criterium wordt gescoord op basis van vier categorieën die samen het algemene beoordelingskader vormen:

- onvoldoende (rood)
- bijna voldoende (oranje)
- voldoende (lichtgroen)
- ruim voldoende (donkergroen).

Tabel 1. Overzicht algemene beoordelingskader kwaliteitscriteria

Onvoldoende 25% - geen zicht - geen belang - geen communicatie - niet betrokken	Bijna voldoende 50% - impliciet in nota's - onbewust doen/ad-hoc - bijna SMART - bekend bij commandant	Voldoende 75% - vanuit verbeterplan - kritisch volgen - kansen creëren - bekend bij alle spelers	Ruim voldoende 100% - PDCA afgerond - geïntegreerd doorvertaald in sturing - verbeteren is normaal
--	---	---	--

2.5 Score kwaliteitscriterium

Elke antwoordcategorie kent een eigen puntenscore:

- onvoldoende = 12,5 % (midden van de schaal van 0 tot 25%)
- bijna voldoende = 37,5 % (midden van de schaal van 26 tot 50%)
- voldoende = 62,5 % (midden van de schaal van 51 tot 75%)
- ruim voldoende = 100% (midden van de schaal van 76 tot 100%).

De scores worden opgeteld en gedeeld door het aantal criteria. Op basis hiervan komt een gemiddelde eindscore tot stand.

3 Bevindingen kwaliteitstoets brandweerzorg

De resultaten van de kwaliteitstoets worden in dit hoofdstuk gepresenteerd.

3.1 Algemene indruk

Als eerste willen wij benadrukken dat de voorbereiding door de betrokkenen een compliment verdient. Tijdens de afname kon veel bewijsmateriaal worden ingezien en de gesprekken vonden plaats in een open en constructieve setting.

Ten tweede zijn de eerste resultaten van de kwaliteitstoets besproken in het RMT op 10 september jl. Tijdens deze bijeenkomst zijn de kwaliteitscriteria met elkaar doorgesproken om te waarborgen dat de auditoren op een uniforme manier naar de kwaliteit van de verschillende gemeenten hebben gekeken. Belangrijk resultaat van deze bijeenkomst was dat de leden van het RMT (regionaal commandant en (districts)commandanten) zich in de resultaten herkenden.

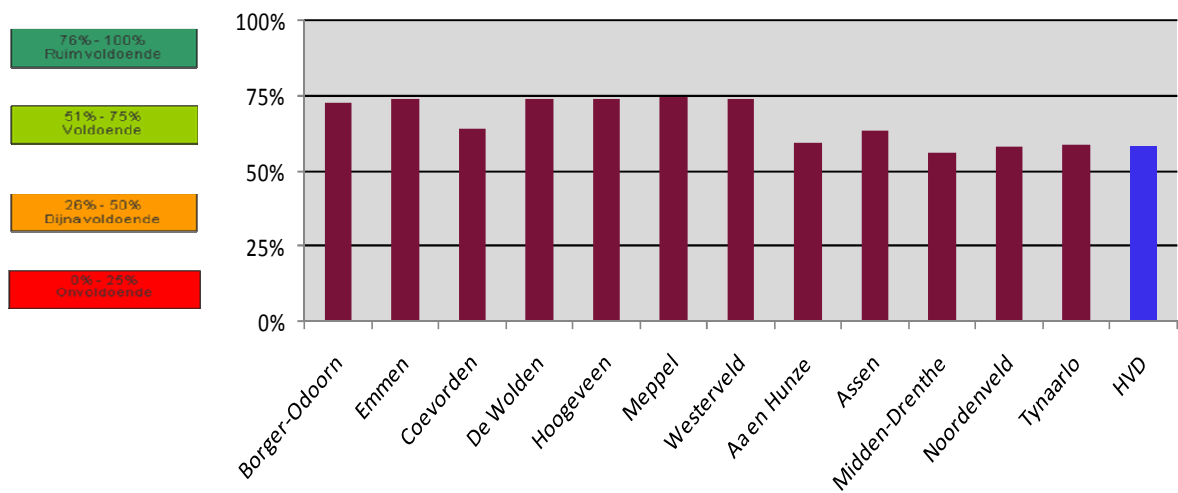
Ten derde vragen diverse kwaliteitscriteria naar de aanwezigheid van planvorming. Wij vinden het belangrijk om te vermelden dat het niet gewenst is om te komen tot onnodige procedures en omvangrijke plannen voor alle werkzaamheden die de brandweer uitvoert. Dat wil echter niet zeggen dat het wel van belang is om bepaalde afspraken op papier te borgen om te voorkomen dat:

- afspraken soms wel en soms niet worden nagekomen (willekeur uitsluiten)
- informatie ‘persoonsafhankelijk’ is en daardoor kwetsbaar is in geval van ziekte of vertrek van de persoon.

Het vragen naar de aanwezigheid van beleidsdocumenten, vastgelegde werkspraken, procedures et cetera geven dan ook een indicatie van de kwaliteit.

3.2 Totaalscore

Wanneer wij kijken naar de gemiddelde totaalscore van de gemeenten en de sector brandweer van de HVD op de 48 kwaliteitscriteria ontstaat het volgende beeld (zie figuur 1).



Figuur 1. Totaal gemiddelde score op de kwaliteitstoets voor de gemeenten en regio.

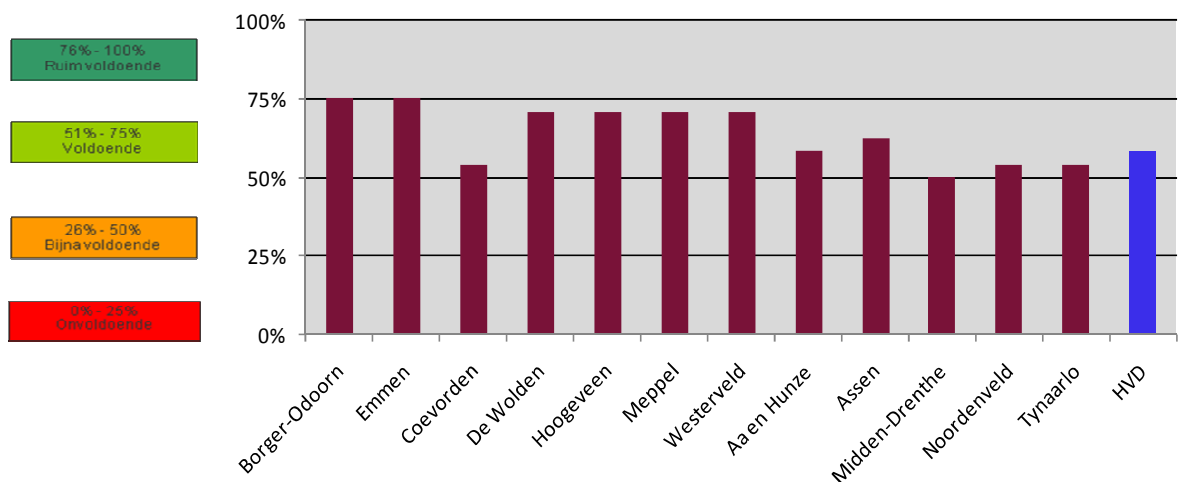
Voor alle brandweerkorpsen en de sector brandweer geldt dat zij gemiddeld een voldoende score behalen. De gemiddelde scores lopen uiteen van 56% tot 74%.

Wanneer wij kijken naar de brandweerkorpsen die samen een district vormen, dan valt op dat de gemeentelijke korpsen in een district vaak op elkaar lijken. Vooral in district Zuid-West verschillen de scores van de gemeenten nauwelijks van elkaar.

3.3 Score per onderdeel

In deze paragraaf worden de gemiddelde scores op de onderdelen risicobeheersing, incidentbeheersing en bedrijfsvoering toegelicht.

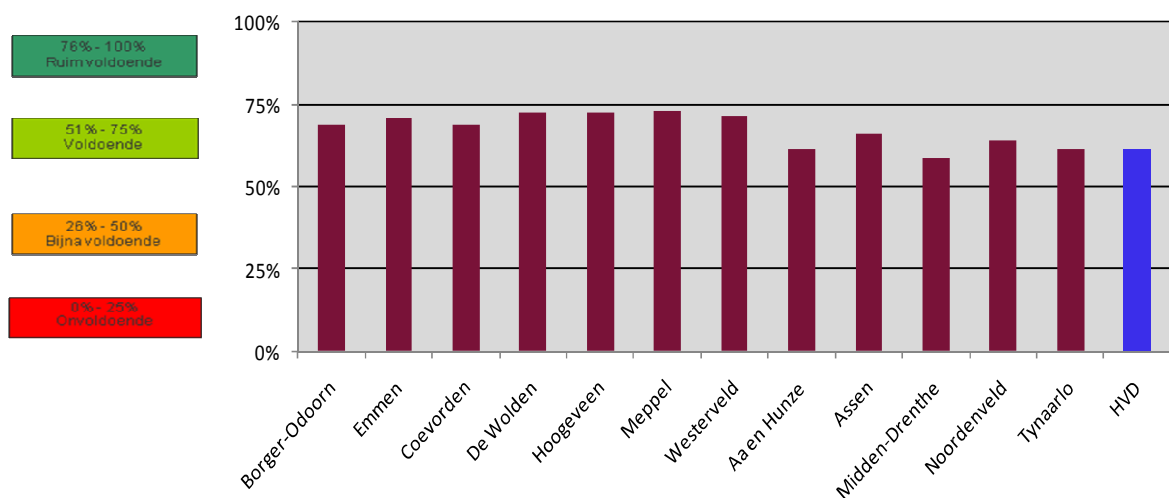
3.3.1 Score risicobeheersing



Figuur 2. De gemiddelde score op de kwaliteitstoets voor de gemeenten en regio samen voor risicobeheersing.

Alle gemeentelijke brandweerkorpsen behalen een voldoende score op het onderdeel risicobeheersing, met uitzondering van de gemeente Midden-Drenthe (50%). De scores op dit onderdeel lopen uiteen van 50% tot 75%.

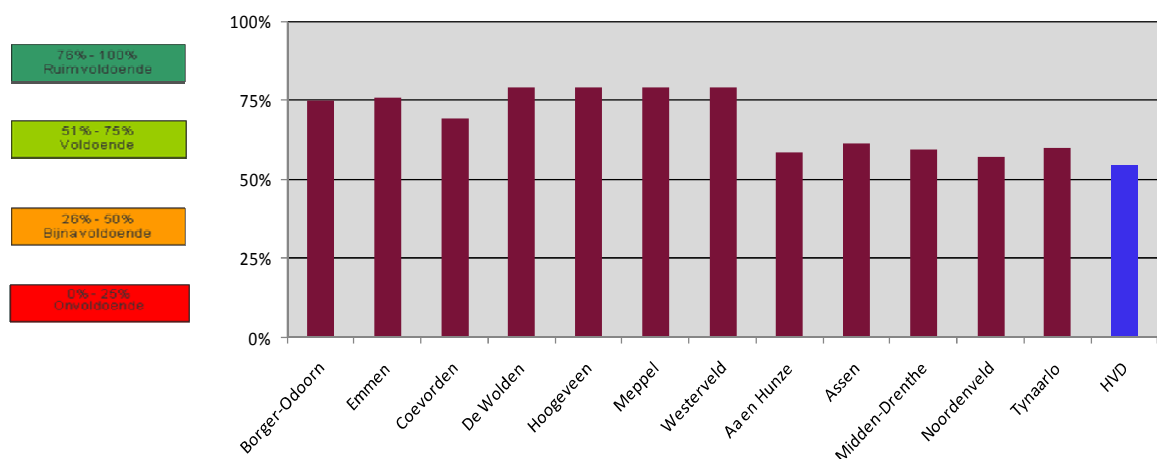
3.3.2 Score incidentbeheersing



Figuur 3. De gemiddelde score op de kwaliteitstoets voor de gemeenten en regio samen voor incidentbeheersing.

Alle gemeentelijke brandweerkorpsen en de sector brandweer van de HVD scoren een voldoende op het onderdeel incidentbeheersing. De scores lopen uiteen van 59% tot 73%. De spreiding van de scores op dit onderdeel is lager, dan op de onderdelen risicobeheersing en bedrijfsvoering.

3.3.3 Score bedrijfsvoering



Figuur 4. De gemiddelde score op de kwaliteitstoets voor de gemeenten en regio samen voor bedrijfsvoering.

Ook voor dit onderdeel geldt dat alle gemeenten en de sector brandweer van de HVD een voldoende tot ruim voldoende score hebben behaald. De scores voor bedrijfsvoering lopen uiteen van 57% tot 79%.

De gemeentelijke korpsen die samen met elkaar een district vormen, lijken doorgaans veel op elkaar.

3.3.4 Samenvatting

In tabel 2 wordt een samenvatting weergegeven van de scores per gemeente en de score voor de sector brandweer van de HVD.

Tabel 2. Totaaloverzicht gemiddelde percentages per onderdeel en in totaal op de kwaliteitscriteria.

	District Zuid-Oost			District Zuid-West				District Noord & Midden					Sector brw HVD
	Borger-Odoorn	Emmen	Coevorden	De Wolden	Hoogeveen	Meppel	Westerveld	Aa en Hunze	Assen	Midden-Drenthe	Noordenveld	Tynaarlo	
Onderdeel													
Risicobeheersing	75%	75%	54%	71%	71%	71%	71%	58%	63%	50%	54%	54%	58%
Incidentbeheersing	69%	71%	69%	73%	73%	73%	71%	61%	66%	59%	64%	61%	61%
Bedrijfsvoering	75%	76%	69%	79%	79%	79%	79%	58%	61%	59%	57%	60%	54%
Totaal	73%	74%	64%	74%	74%	74%	74%	59%	63%	56%	58%	58%	58%

3.4 Verbeterpunten

Op basis van de integrale vergelijking tussen de kwaliteitstoetsen van de gemeenten en de regionale kwaliteitsfoto zijn verbeterpunten op te merken. Onder verbeterpunten worden punten verstaan die direct van invloed zijn op de taakuitoefening van de brandweer of vanuit goed werkgeverschap ingevuld behoren te zijn. Deze verbeterpunten kennen dan ook een hoge prioriteit om op te pakken. De prioriteitsstelling is bepaald op basis van de gesprekken met de commandanten, als ook op basis van de ervaring van de auditoren.

De verbeterpunten zijn geclusterd op vier niveaus:

- collectieve verbeterpunten die gelden voor zowel de gemeenten als voor de sector brandweer van de HVD
- regionale verbeterpunten die gelden voor de sector brandweer HVD
- districtelijke verbeterpunten die gelden voor elk district
- gemeentelijke verbeterpunten die van toepassing zijn voor individuele gemeenten.

3.4.1 *Collectieve verbeterpunten*

Voor een aantal normen geldt dat alle gemeenten in Drenthe en de sector brandweer van de HVD een bijna voldoende of onvoldoende score hebben gekregen (rood of oranje). De volgende verbeterpunten vloeien hieruit naar voren:

- uit de afname van de kwaliteitstoets komt naar voren dat er geen vastgestelde procedure is wanneer uitrukken geëvalueerd worden (norm 28, gemeentelijke & regionale kwaliteitstoets). Belangrijk om te vermelden is dat in de praktijk wel wordt geëvalueerd. Diverse evaluatierapportages zijn ingezien. Ook geldt bijvoorbeeld voor district Zuid-Oost dat er een format grote brand beschikbaar is, als ook dat incidentbespreking een vast agendapunt is tijdens het districtsoverleg. Ook in andere districten is er aandacht voor evaluaties, zeker bij grote incidenten. Het is echter niet duidelijk wanneer incidenten wel of niet geëvalueerd worden (wanneer is een incident groot genoeg om te evalueren?). Het verdient aanbeveling om hier nadere afspraken over te maken
- in lijn met het voorgaande is ook als collectief verbeterpunt het structureel bespreken van de uitkomsten van evaluaties met korpsleden te benoemen (norm 29 gemeentelijke kwaliteitsfoto, norm 30 regionale kwaliteitstoets). Vanuit de sector brandweer van de HVD is hier een functionaris voor aangesteld en is een regionale werkgroep ‘verbeterd lerend vermogen’ vormgegeven. Ook de aanstelling van een brandonderzoeker in het district Zuid-West draagt hier aan bij. Desalniettemin blijkt dat het structureel bespreken van de evaluaties met korpsleden nog te incidenteel plaatsvindt. Het maken van goede werkafspraken hierover lijkt zeer wenselijk
- een ander collectief aandachtspunt is de wijze waarop omgegaan wordt in de regio met voorlichtingsactiviteiten/brandveilig leven. Er zijn regionale kaders ontwikkeld voor voorlichting aan verschillende doelgroepen, deze kaders zijn niet vastgesteld in het Algemeen Bestuur. Ondanks regionale inzet (werkgroepen/1 fte) en voorlichtingsactiviteiten vanuit elke gemeente bestaan er op dit punt grote verschillen tussen gemeenten. Nadere afstemming over meer uniformiteit op dit onderdeel is wenselijk.

De volgende verbeterpunten worden kort opgesomd, voor meer informatie wordt verwezen naar de toelichtingscel bij elk kwaliteitscriteria in de kwaliteitstoetsen.

3.4.2 *Regionaal verbeterpunt*

- Beheren van regionale uitrukprocedures (actualiseren en achterstand wegwerken, norm 18).

3.4.3 *Districtelijke verbeterpunten*

De volgende verbeterpunten zijn voor district Zuid-Oost en Noord- en Midden-Drenthe terug te geven:

Zuid-Oost

- controle & herziening objectinformatie (norm 16).

Noord- en Midden-Drenthe

- het vastleggen van afspraken risicobeheersing (norm 1/3).

3.4.4 *Gemeentelijke verbeterpunten*

Gemeente Coevorden

- het borgen van betrokkenheid toezicht/controle/handhaving vergunningen (norm 5)
- het structureren van voorlichtingsactiviteiten (norm 6).

Gemeente Aa en Hunze

- controle & herziening objectinformatie (norm 16).

Gemeente Midden-Drenthe

- het structureren van voorlichtingsactiviteiten (norm 6)
- beschikbaarheid objectinformatie (norm 15)
- controle & herziening objectinformatie (norm 16).

Gemeente Noordenveld

- het structureren van voorlichtingsactiviteiten (norm 6).

Gemeente Tynaarlo

- het structureren van voorlichtingsactiviteiten (norm 6)
- controle & herziening objectinformatie (norm 16)
- meerjareninvesteringsplan voor (vervanging van) materiaal/materieel (norm 45).

Belangrijk is om te vermelden dat in sommige gemeenten en in de sector brandweer van de HVD de afgelopen periode (vanaf augustus 2012) begonnen is met het oppakken van verbeterpunten.

3.5 Aandachtspunten

Onder aandachtspunten worden punten verstaan die vaak gaan over de borging van afspraken op papier, dan wel het actualiseren van verouderde documentatie of nader bediscussieerd moeten worden om tot een kwaliteitsstandpunt te komen. Deze punten verdienen aandacht, maar kennen in vergelijking met de bovenstaande verbeterpunten een iets minder hoge prioriteit. Ook hier geldt dat eenzelfde clustering is gehanteerd om de aandachtspunten weer te geven.

3.5.1 *Collectieve aandachtspunten*

- Deelname van korpsleden aan oefeningen worden in alle gemeenten in Drenthe geregistreerd (ook ten behoeve van de uitbetaling van een vergoeding voor de oefeningen). Daarnaast is in collectief verband besloten dat alleen de kritische oefenkaarten (denk bijvoorbeeld aan ademlucht) kwalitatief worden beoordeeld. Korpsleden ontvangen feedback op de manier waarop zij hun taak hebben uitgevoerd, veelal door externe waarnemers. Het kwaliteitscriterium zoals hier gesteld gaat ervan uit dat alle oefeningen die plaatsvinden kwalitatief worden beoordeeld. Op dit moment geldt voor alle gemeenten in Drenthe dat niet structureel alle verrichtingen worden beoordeeld op oefenkaartniveau. De vraag is echter of dit gewenst is, ook gezien de extra investering die hiervoor nodig zal zijn. Het verdient aanbeveling om hier nader met elkaar over te discussiëren en tot eenduidige afspraken te komen (norm 12, gemeentelijke kwaliteitsfoto)².
- Vanuit goed werkgeverschap mag verwacht worden dat voor alle functies binnen de brandweer functieprofielen zijn opgesteld (norm 34, gemeentelijke kwaliteitsfoto, norm 35 regionale kwaliteitsfoto). Voor de 'koude' functies is dit het geval, maar voor de warme functies wordt teruggevallen op de beschrijvingen zoals opgenomen in het Besluit personeel veiligheidsregio's. Wel hebben alle korpsleden een brief ontvangen in oktober 2011 waarin wordt aangegeven in welke functie zij zijn aangesteld. Een nadere beschrijving van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden wordt daar niet bij gegeven. Het verdient de aanbeveling om de landelijke profielen door te vertalen naar een functieboek voor repressieve functies in Drenthe. Zeker gezien de voorgenomen fusie lijkt het gewenst dit collectief op te pakken.
- Voor alle gemeenten geldt, dat ondanks dat een aantal gemeenten voldoende of ruim voldoende scoort, het gewenst is om de risico's in het kader van de fysieke en externe veiligheid nog beter in kaart te brengen en af te dekken. Er is vanuit de sector brandweer een regionale visie ontwikkeld op het gebied van risicobeheersing maar dit beleid is niet door het Algemeen Bestuur vastgesteld en daardoor niet omarmt door alle gemeenten (norm 1 en 3,

² Deze discussie wordt momenteel in veel regio's in Nederland gevoerd.

gemeentelijke kwaliteitstoets, norm 2, regionale kwaliteitstoets).

Wel wordt in de uitvoering zo goed mogelijk invulling gegeven aan de regionale visie, maar nadere afstemming en streven van meer uniformiteit op dit onderdeel is gewenst om collectief risicobeheersing te versterken. Vooral op dit onderdeel risicobeheersing komen ook de verschillen in schaalgrootte van elke gemeente en het risicoprofiel tussen gemeenten naar voren.

De volgende aandachtspunten worden kort opgesomd, voor meer informatie wordt verwezen naar de toelichtingscel bij elk kwaliteitscriteria in de kwaliteitstoetsen.

3.5.2 *Regionale aandachtspunten*

Voor de sector brandweer van de HVD zijn aandachtspunten gesignaleerd tijdens de afname van de regionale kwaliteitstoets:

- het opstellen van een opleidingsplan voor personeel dat onder gezag van de regionaal commandant valt (norm 7)
- het actualiseren en wellicht uitbreiden van regionale modellen voor de planvorming van de basisbrandweezorg (norm 16)
- onderzoek of spoedeisende meldingen (prio 1) nog vaker binnen twee minuten verwerkt kunnen worden (momenteel 80,3%)
- het maken van afspraken over (bijna)ongevallenregistratie (norm 32)
- het actualiseren/opstellen van koude RI&E (norm 32)
- het onderzoeken of de afspraken rondom het beschikbaar stellen van managementinformatie aan leden van het Algemeen Bestuur naar wens verloopt (norm 36)
- het opstellen van beleid voor opleiden, oefenen en bijscholing voor niet-repressief personeel (norm 37)
- het onderzoeken of een meerjareninvesteringsplan voor (vervanging van) huisvesting wenselijk is (norm 46).

3.5.3 *Districtelijke aandachtspunten*

De volgende aandachtspunten zijn per district terug te geven:

Zuid-Oost

- het opstellen van een onderhoudsplan (norm 41).

Zuid-West

- het actualiseren/opstellen van koude RI&E (norm 32)
- het verrijken van de managementrapportage met inhoudelijke informatie, naast de financiële informatie (norm 35)
- het overwegen of een meerjarenbeleidsplan als aanvulling op de financiële begroting gewenst is omdat inhoudelijke doelstellingen en ambities niet altijd gekoppeld zijn aan budget en hierdoor niet goed zijn terug te vinden (norm 47).

Noord- en Midden-Drenthe

- het verder invullen en structureren van afstemming en informatieoverdracht tussen de afdelingen in het brandweerdistrict (norm 48).

3.5.4 *Gemeentelijke aandachtspunten*

Tot slot is er voor sommige gemeenten nog een aantal individuele aandachtspunten op te sommen voor normen waar onvoldoende of bijna voldoende gescoord is:

Gemeente Coevorden

- het actualiseren/opstellen van koude RI&E (norm 32).

Gemeente Westerveld

- het borgen van operationele inzetbaarheid (norm 21).

Gemeente Aa en Hunze

- het opstellen van een opleidingsplan (norm 7)
- het maken van afspraken over (bijna)ongevallenregistratie (norm 31)
- het actualiseren/opstellen van koude RI&E (norm 32)
- het opstellen van een onderhoudsplan (norm 41).

Gemeente Assen

- het opstellen van een opleidingsplan (norm 7)
- het actualiseren/opstellen van koude RI&E (norm 32).

Gemeente Midden-Drenthe

- het maken van afspraken over (bijna)ongevallenregistratie (norm 31)
- het actualiseren/opstellen van koude RI&E (norm 32).

Gemeente Noordenveld

- het opstellen van een opleidingsplan (norm 7)
- het maken van afspraken over (bijna)ongevallenregistratie (norm 31)
- het opstellen van een onderhoudsplan (norm 41).

Gemeente Tynaarlo

- het opstellen van een opleidingsplan (norm 7)
- het maken van afspraken over (bijna)ongevallenregistratie (norm 31)
- het actualiseren/opstellen van koude RI&E (norm 32)
- het opstellen van een onderhoudsplan (norm 41).

Ook hier geldt dat in sommige gemeenten, en ook de sector brandweer van de HVD, de afgelopen periode (vanaf augustus 2012) al gewerkt is aan het oppakken van de aandachtspunten.

4 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen weergegeven.

4.1 Conclusies

Het doel van de afname van de kwaliteitstoets is om inzicht te krijgen in het kwaliteitsniveau van de (basis)brandweezorg. Iedere gemeente biedt inzicht en krijgt inzicht in de situatie van andere gemeenten.

De verkregen informatie toont aan dat alle gemeenten en de sector brandweer van de HVD gemiddeld een voldoende score behalen op de 48 kwaliteitscriteria (range: 56% - 74%).

Op de drie onderdelen afzonderlijk (risicobeheersing, incidentbeheersing en bedrijfsvoering) scoren alle gemeenten voldoende of ruim voldoende met uitzondering van één gemeente op het onderdeel risicobeheersing (50%, net *geen* voldoende). Er zijn meerdere gemeenten die net *wel* een voldoende scoren op risicobeheersing (54%).

Elke gemeente, en ook de sector brandweer van de HVD, scoort op een aantal van de 48 kwaliteitsnormen een onvoldoende of bijna voldoende.

Op basis van de kwaliteitstoets komt geen achterstallig onderhoud naar voren of verborgen gebreken die een belemmering vormen om de fusie op een betrouwbare en transparante wijze te laten plaatsvinden.

De kwaliteit van de (basis)brandweezorg is op gemeentelijk niveau beoordeeld, maar de gemeenten die samen een district vormen lijken in de beoordeling doorgaans veel op elkaar. In de districten Zuid-Oost en Zuid-West wordt al langer samengewerkt dan in Noord- en Midden-Drenthe. Er zijn uniforme gezamenlijke werkafspraken gemaakt op veel onderdelen die ook gemonitord worden. Daarnaast heeft samenwerking ertoe geleid dat werkwijzen die in een gemeente verder gevorderd waren, ook in andere gemeenten konden worden toegepast. Doorgaans is daar over en weer van geprofiteerd. De kwaliteitscirkel (vooral de laatste stappen 'check-act') is door de districten Zuid-Oost en Zuid-West op veel kwaliteitscriteria reeds doorlopen, terwijl in het recent gevormde district Noord- en Midden-Drenthe dit nog iets minder het geval is. Kortom, hoe langer er wordt samengewerkt in districtsverband, hoe meer overeenkomsten gemeenten hebben, hoe minder differentiatie in uitkomsten uit de kwaliteitstoets naar voren komt.

4.2 Aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk worden de aanbevelingen verwoord op basis van de verkregen uitkomsten door de afname van de kwaliteitstoets.

4.2.1 *Stel vast wat het resultaat betekent voor de overgang (instapniveau)*

Het is gewenst als Algemeen Bestuur een keuze te maken wat het resultaat van de kwaliteitstoets betekent voor de overgang van de gemeenten en de sector brandweer van de HVD naar één brandweerorganisatie. De vraag is welke norm gehanteerd wordt om elke gemeente en de sector brandweer van de HVD als fusiepartner te laten instappen.

4.2.2 *Bepaal het gewenste kwaliteitsniveau (ambitieniveau) en tijdspad*

Met het uitvoeren van een kwaliteitstoets is de kwaliteit van de brandweezorg inzichtelijk gemaakt. Dankzij de aandacht en inzet van bestuur, management en medewerkers zijn er belangrijke en goede stappen gezet. Gezien de vele ontwikkelingen op het gebied van (fysieke) veiligheid blijft gerichte aandacht van bestuur en management noodzakelijk. Geadviseerd wordt in het meerjaren-beleidsplan van de veiligheidsregio het collectieve ambitieniveau vast te leggen.

4.2.3 *Concretiseer het oppakken van verbeter- en aandachtspunten in een eventuele opdracht aan RMT en project regionalisering*

Door het afnemen van de kwaliteitstoets zijn verbeterpunten (hoge prioriteit) en aandachtspunten (minder hoge prioriteit) naar voren gekomen.

Ons advies is deze verbeter- en aandachtspunten waar mogelijk in 2013 op te pakken. Zeker als het gaat om zaken die gaan om een betere organisatie of uitvoering waar geen kosten mee gemoeid zijn, is het goed mogelijk hier op korte termijn stappen in te zetten. In veel gevallen kan daarbij ook gebruik gemaakt worden van 'best practises' van andere gemeenten. Het ligt voor de hand deze opdracht bij het RMT te beleggen.

Voor overige verbeter- en aandachtspunten luidt het advies deze op te nemen als bouwstenen in een op te stellen meerjarenbeleidsplan. Het beleidsplan vormt daarmee de gezamenlijke agenda. Het opstellen van het beleidsplan zou in samenspraak tussen RMT en projectteam uitgevoerd kunnen worden.

4.2.4 *Maak afspraken over de communicatie*

Het is onze ervaring dat het geven van de betekenis aan de uitkomsten van een onderzoek als dit erg belangrijk is. Het verdient daarom aanbeveling om afspraken te maken over het openbaar maken van de resultaten, zowel intern, als ook extern. Het is wenselijk zowel de boodschap, als de timing, onderling af te stemmen.

Twynstra Gudde

Bijlagen

Gemeentelijke kwaliteitstoets (criteria en normering)

Aparte bijlage in PDF

Regionale kwaliteitstoets (criteria en normering)

Aparte bijlage in PDF